



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Wpływ funkcjonowania rządów mniejszościowych na politykę zagraniczną państwa : przypadek Polski

Author: Robert Łukasz Radek

Citation style: Radek Robert Łukasz. (2014). Wpływ funkcjonowania rządów mniejszościowych na politykę zagraniczną państwa : przypadek Polski. W: K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk (red.), "Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku" (S. 160-183). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Robert Radek*

Wpływ funkcjonowania rządów mniejszościowych na politykę zagraniczną państwa Przypadek Polski

Wprowadzenie

Jednym z podstawowych celów partii politycznych rywalizujących na arenie wyborczej jest zdobycie z jednej strony maksymalnie dużego poparcia, z którym wiąże się także zgromadzenie największej liczby mandatów w parlamencie, a z drugiej — uzyskanie najdogodniejszej pozycji w przetargach prowadzących do utworzenia rządu. W warunkach, jakie stwarza każdy odrębny system polityczny, sytuacja taka wydaje się jak najbardziej naturalna, ale jest ona uwarunkowana elementami właściwymi dla danego państwa. Stąd nie jest niczym dziwnym, że w konkretnych warunkach proces formowania rządu może być różny i nie można wskazać uniwersalnego modelu. W jednych przebiega on sprawnie, a cechy charakterystyczne systemu politycznego powodują, że utworzony rząd posiada stabilne zaplecze polityczne z wymaganą do przeforsowywania różnych projektów ustaw i realizowania stosownej polityki większością parlamentarną. W innych z kolei ów proces może być długotrwały, trudny, a jego efekty końcowe mogą najzwyczajniej rozczarowywać. Niejednokrotnie też, samo utrzymanie odpowiedniego zaplecza politycznego zapewniającego rządowi sprawne rządzenie poprzez wsparcie wymaganej większości stanowi nie lada wyczyn. Trudności i perturbacje wynikają zazwyczaj z sytuacji, w której po przeprowadzonej elekcji

* Doktor, adiunkt w Zakładzie Systemów Politycznych Państw Wysoko Rozwiniętych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego.

rzadko kiedy jedna partia zdobywa większość mandatów, umożliwiających powołanie jednopartyjnego gabinetu. Zdecydowanie częściej mamy do czynienia z formowaniem koalicji gabinetowej, obejmującej co najmniej dwie partie, a to świadczy z kolei o tym, że egzekutywa w danym państwie, a przynajmniej jedna z jej istotniejszych części, jest klasycznym efektem rywalizacji międzypartyjnej wplecionej w charakterystyczny dla politologii proces gry interesów, przetargów i negocjacji¹.

Warto podkreślić, że sam sposób tworzenia rządu, jego kompozycja partyjna², status siły, a także trwałość, wskazują nie tylko na cechy poszczególnych systemów politycznych, lecz także pozwalają oceniać stabilność konkretnego systemu i poziom konsolidacji demokracji wraz z ważną jej właściwością, jaką jest możliwość przeprowadzania obywatelskiej kontroli³. Jak słusznie podkreślają niektórzy badacze systemów wyborczych, jeśli ośrodki uprawiania polityki są kontrolowane przez jednolite i w prosty sposób identyfikowalne gremium pochodzące z wyboru, wówczas obywatele mogą przyporządkować im jednoznaczną odpowiedzialność za prowadzoną politykę, tak wewnętrzną, jak i zagraniczną. Natomiast jeśli te ośrodki znajdują się pod kontrolą wielu grup i jednostek, wtedy obywatele nie są w stanie poprawnie zidentyfikować ponoszących odpowiedzialność. W Polsce oraz innych współczesnych demokracjach właśnie takimi najważniejszymi ośrodkami są legislatura i egzekutywa w postaci rządu z kluczową rolą premiera. Najistotniejszym zaś instrumentem zbiorowej identyfikacji jest dla obywatela partia polityczna, na której skupia się decyzja wyborcza obywatela. Jeśli zatem jednoznaczność odpowiedzialności nie wzbudza podejrzeń u wyborcy, wówczas użycie uprawnień wyborczych przez obywateli jako instrumentów kary i nagrody jest możliwe i skuteczne⁴.

Celem niniejszego opracowania będzie próba ujęcia wpływu funkcjonowania w Polsce rządu mniejszościowego na realizowaną politykę zagra-

¹ A. ANTOSZEWSKI: *System polityczny RP*. Warszawa 2012, s. 203; zob. też W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne w III RP*. Wrocław 2004, s. 71 i nast. (rozdz. II).

² W tej kategorii wyodrębnia się rządy jednopartyjne lub koalicyjne, z tym, że dodatkowo można wprowadzić ściślejsze podziały. Zob. szerzej: W. SOKÓŁ: *Partie polityczne na arenie wyborczej i gabinetowej* (rozdział VII). W: *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*. Red. W. SOKÓŁ, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2005, s. 128 i nast.

³ Jednoznaczność odpowiedzialności polityków i związany z tym proces rozliczania rządu za realizowaną politykę we współczesnych państwach ma ogromne znaczenie i stanowi ważny element demokratyczności całego systemu. Obywatele powinni być w stanie wskazać podmioty odpowiedzialne za realizowaną politykę, tak wewnętrzną, jak i zewnętrzną (zagraniczną), co zasadniczo pozwalałoby traktować egzekucję w postaci wyborów jako skuteczne narzędzie w rękach społeczeństwa. Niespełnienie tych warunków powoduje, że sami politycy nie są zmotywowani do prognozowania oczekiwań obywateli i tym samym nie dążą do ich realizacji.

⁴ G. BINGHAM POWELL, Jr.: *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*. Tłum. M. CZEKAŃSKI. Warszawa 2006, s. 57–58.

niczną państwa. Zagadnienie to w zasadzie nie było analizowane w polskiej literaturze, choć można wskazać już sporo opracowań dotyczących analizy powiązań pomiędzy systemem partyjnym, politycznym a dyplomacją i polityką zagraniczną⁵.

Przystępując do analizy wskazanego zagadnienia, założono hipotezę, że status rządu mniejszościowego determinuje kształt realizowanej polityki zagranicznej w danym państwie i zazwyczaj powoduje utrudnienia w realizacji założeń strategicznych tej polityki. Próba weryfikacji takiego założenia wymaga postawienia kilku pytań badawczych i tez pomocniczych.

⁵ Zob. m.in. opracowania: M. STOLARCZYK: *Zbieżność i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989–2009*. Katowice 2010; R. KUŹNIAR: *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*. Warszawa 2012; M. STOLARCZYK: *Główne problemy w stosunkach polsko-niemieckich na początku XXI wieku*. W: *Problemy polityki zagranicznej Polski i stosunków międzynarodowych na początku XXI wieku. Wybrane aspekty*. Red. M. STOLARCZYK. Katowice 2008; R. PODGÓRZAŃSKA: *Problem kohabitacji egzekutywy w Polsce i jego implikacje dla polskiej polityki zagranicznej*. W: *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*. Red. R. PODGÓRZAŃSKA. Toruń 2009; J. PRZYBOJEWSKI: *Normatywny model polityki zagranicznej w porządku ustrojowym RP*. W: *Polityka zagraniczna. Decyzje, procedury, instytucje*. Red. J.J. PIĄTEK, R. PODGÓRZAŃSKA. Toruń 2009; P. PARADOWSKI: *Wpływ Sejmu na politykę europejską Rady Ministrów RP. Spostrzeżenia na temat funkcjonowania Komisji do spraw UE*. W: *Polityka zagraniczna. Decyzje...*; J. SIELSKI: *Bójka dziecka z bobasem, czyli osobowościowa analiza polskiej polityki zagranicznej*. W: *Polityka zagraniczna. Decyzje...*; A.L. RANKE: *Polityka zagraniczna jako element debaty publicznej w Polsce*. W: *Polityka zagraniczna. Decyzje...*; D. SIEKLICKI: *Polityczno-ustrojowe uwarunkowania procesu ratyfikacji traktatu lizbońskiego w Polsce*. W: *Polityka zagraniczna. Decyzje...*; R. PODGÓRZAŃSKA: *Działalność sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych (1989–2005)*. Warszawa 2007; A. NOWAK-FAR: *Spory kompetencyjne między organami władzy państwowej w sferze polityki zagranicznej Polski*. W: *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*. Red. S. BIELEŃ. Warszawa 2010; K. ZUBA: *Rola ideologii i partii politycznych w procesie formułowania polityki zagranicznej Polski*. W: *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO...*; B.W. ZALESKI: *Problem profesjonalizacji polskiej służby zagranicznej*. W: *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO...*; T. KOZIEŁŁO: *Międzynarodowa rola Polski w polityce rządów RP od 1989 roku*. W: *Polityka zagraniczna III RP. 20 lat po przełomie*. T. 1: *Koncepcje, bezpieczeństwo, kwestie prawne i polonijne*. Red. A. JAROSZ, K. OLSZEWSKI. Toruń 2011; J. BOGUCKI: *Cele polityki zagranicznej państwa w świetle polskich debat o „polityce historycznej”*. W: *Polityka zagraniczna III RP...*; A. LEW: *Polska polityka wschodnia w myśli politycznej Unii Demokratycznej*. W: *Polityka zagraniczna III RP...*; P. SZCZEPANIK: *Polityka zagraniczna w koncepcjach programowych Unii Wolności*. W: *Polityka zagraniczna III RP...*; A. LEWANDOWSKI: *Wizja polskiej polityki zagranicznej według ugrupowań neokonserwatywnych w latach dziewięćdziesiątych XX wieku*. W: *Polityka zagraniczna III RP...*; W. PARUCH, M. RYDEL: *Założenia strategiczne w koncepcji polityki zagranicznej RP – analiza myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*. W: *Polityka zagraniczna III RP...*; J. SANECKA-TYCZYŃSKA, B. BĄK: *Koncepcje PiS polityki zagranicznej RP wobec RFN*. W: *Polityka zagraniczna III RP...*; K. ONOSZKO: *Ocena polityki zagranicznej RP w kampanii wyborczej Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej (2007 rok)*. W: *Polityka zagraniczna III RP...*; A. JAROSZ: *Polska w procesie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego*. W: *Polityka zagraniczna III RP...*; R. STEMPOWSKI: *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej*. Warszawa 2006.

Po pierwsze, należy zastanowić się, czy pojawienie się rządu mniejszościowego w ramach danego systemu politycznego wpływa na osłabienie dyplomacji danego państwa? Słabe zaplecze parlamentarne gabinetu uniemożliwia bowiem realizowanie dotychczasowych celów długofalowych w polityce zagranicznej, narażając służby dyplomatyczne na rotację i niestabilność kadrową w wyniku najczęściej skutecznych ataków oponentów politycznych na rząd i jego politykę zagraniczną.

Po drugie, czy słaba pozycja rządu mniejszościowego nie wpływa pośrednio na partnerów zagranicznych danego kraju, którzy nie widzą w nim solidnego, wiarygodnego, a przede wszystkim perspektywicznego partnera do rozmów i ustaleń w bilateralnych i multilateralnych stosunkach?

Po trzecie, jak sami decydenci polityczni, posiadający świadomość słabości zaplecza politycznego rządu, podchodzą do formułowania celów i realizowania dotychczasowych założeń strategicznych polskiej polityki zagranicznej na różnych kierunkach? Czy chcą trwać niejako na zasadzie inercji, czy próbują aktywniej włączać się w przekształcanie polityki zagranicznej państwa?

Po czwarte, jakie elementy w polityce zagranicznej państwa znajdującego się pod kontrolą rządu mniejszościowego ulegają najczęstszym zmianom i czy mają one duże czy małe znaczenie, jeśli chodzi o długookresowe konsekwencje takich zmian?

Po piąte wreszcie, jakie czynniki wewnętrzne i zewnętrzne warunkują rolę partii rządowej w kreowaniu polityki zagranicznej?

Rząd mniejszościowy w warunkach polskiego systemu politycznego

Przez pojęcie rządu (gabinetu) najogólniej rozumie się cieszący się zaufaniem legislatywy organ władzy wykonawczej, który w ustawie zasadniczej określa się mianem Rady Ministrów. Warunkiem dodatkowym doprecyzowującym taki rząd jest posiadanie przez niego określonej konfiguracji politycznej, czyli, inaczej mówiąc, pojedynczej partii lub koalicji partii obsadzającej najważniejsze urzędy wykonawcze, a więc stanowisko premiera i ministrów. W sytuacji, kiedy następuje zmiana na stanowisku premiera lub dochodzi do przekształcenia konfiguracji politycznej poprzez zmianę koalicjanta — odejście lub przyłączenie się nowej partii — mamy wówczas do czynienia z całkiem nowym gabinetem. Taka argumentacja, choć dominująca w środowisku politologów i prawników, nie jest jedyna i można spotkać się też z odmienną tezą, według której kryterium zmiany gabinetu

wiąże się wyłącznie ze zmianą na stanowisku premiera⁶. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto jednak wersję najczęściej wybieraną przez ustrojznawców, zgodnie z którą jeden premier może kierować kilkoma gabinetami o różnej kompozycji partyjnej, a także w obrębie tego samego zaplecza politycznego może funkcjonować kilka gabinetów, gdy następuje zmiana jedynie na stanowisku premiera.

W związku z takimi założeniami podstawowymi, wśród gabinetów rządowych, jakie występowały w Polsce po 1989 roku, można wyodrębnić zarówno te, które posiadały wystarczającą liczbę głosów w parlamencie, aby inicjować lub zmieniać zgodnie z własną wolą kierunki polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa⁷, jak i te, które pod względem statusu siły określić można mianem mniejszościowych.

Rząd mniejszościowy tworzony przez partię, która nie ma wystarczającej liczby głosów w legislaturze, by kontrolować jej działania (tzw. rząd jednopartyjny mniejszościowy), a także rząd tworzony przez koalicję partii, które również nie mają większości (tzw. rząd koalicyjny mniejszościowy), może być w każdej chwili odwołany w wyniku wspólnego działania innych partii, które poprzę wotum nieufności. W takiej sytuacji, chcąc realizować w miarę spójną i konstruktywną politykę, rząd musi stale zabiegać o poparcie innych partii. To prowadzić może do pojawienia się tzw. rządu nominalnie mniejszościowego, którego charakterystyczną cechą jest posiadanie dosyć stabilnego stałego poparcia ze strony tych samych ugrupowań, niewchodzących w skład formalnej koalicji gabinetowej. Taki rząd, w pewnym sensie sztucznie podtrzymywany przy życiu przez konkurencyjne partie polityczne, niejednokrotnie przy rozliczaniu się z wyborcami w okresie elekcji może częściowo przerzucić odpowiedzialność właśnie na wspierające go partie i tym samym, zamazując rzeczywistość, utrudniać ocenę odpowiedzialności przed społeczeństwem⁸. Sytuację taką można doskonale zobrazować na przykładzie okresu od 2005 do 2007 roku w Polsce, kiedy najpierw powstał rząd Kazimierza Marcinkiewicza, nominalnie popierany przez Samoobronę i Ligę Polskich Rodzin w ramach tzw. paktu stabilizacyjnego, a następnie przez pewien czas istniała koalicja większościowa z premierem Jarosławem Kaczyńskim na czele. Ostatecznie, na około cztery miesiące przed skróceniem kadencji Sejmu w 2007 roku, rząd lidera Prawa i Sprawiedliwości ponownie stał się rządem mniejszościowym popieranym przez jedną partię. Była to doskonała okazja do tego, by w trakcie kampanii wyborczej przerzucić winę za niepowodzenia w rządzeniu na tzw. partie przystawkowe, jak

⁶ Takie stanowisko prezentuje m.in. Marek Chmaj.

⁷ Gabinety te z punktu widzenia kryterium odpowiedzialności są bardzo czytelne dla obywateli.

⁸ A. ANTOSZEWSKI: *System polityczny...*, s. 204; G. BINGHAM POWELL, Jr.: *Wybory jako narzędzie...*, s. 59.

w obiegu medialnym określano Samoobronę i Ligę Polskich Rodzin. Zabieg ten okazał się dosyć skuteczny i zaowocował wyeliminowaniem tych partii z areny parlamentarnej po wyborach, a poparcie dla Prawa i Sprawiedliwości nawet w liczbach bezwzględnych wzrosło. Nie doprowadziło to jednak do utrzymania steru rządów, gdyż wyniki Platformy Obywatelskiej okazały się lepsze.

Tabela 1

Gabinety mniejszościowe w Polsce w latach 1991–2013

Premier	Zaplecze partyjne w parlamencie	Okres funkcjonowania	Trwałość [mc]	Status
Jan Olszewski (PC)	PC, ZChN, PL, NSZZ „S”	5.12.1991 – 5.06.1992	6	koalicja mniejszościowa
Hanna Suchocka (UD)	UD, ZChN, KLD, PL, PChD, SLCh, PPG	5.06.1992 – 25.05.1993	10,5	koalicja mniejszościowa
Jerzy Buzek (AWS)	AWS	7.06.2000 – 19.10.2001	16,5	jednopartyjny mniejszościowy
Leszek Miller (SLD)	SLD	4.03.2003 – 4.05.2004	14	jednopartyjny mniejszościowy
Marek Belka (bezp.)	SLD	5.05.2004 – 31.10.2005	18	jednopartyjny mniejszościowy
Kazimierz Marcinkiewicz (PiS)	PiS	31.10.2005 – 26.04.2006	5,5	jednopartyjny mniejszościowy
Jarosław Kaczyński (PiS)	PiS, LPR	21.09.2006 – 15.10.2006	1	koalicja mniejszościowa
Jarosław Kaczyński (PiS)	PiS	11.08.2007 – 16.11.2007	4,5	jednopartyjny mniejszościowy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. ANTOSZEWSKI: *System polityczny...*, s. 205; *Rządy koalicyjne w III RP*. Red. M. CHMAJ. Olsztyn 2006; M. MIGALSKI, W. WOJTASIK, M. MAZUR: *Polski system partyjny*. Warszawa 2006.

W okresie od 1991 do 2013 roku funkcjonowało w Polsce osiem gabinetów mniejszościowych, co przy ogólnej liczbie siedemnastu stanowi prawie połowę z nich (47,01%)⁹. W interesującej nas grupie rządów były trzy ko-

⁹ W powszechnej opinii, jaka dominuje nie tylko wśród zwykłych obserwatorów, lecz także specjalistów, Polska nie jest państwem, w którym rządy mniejszościowe stanowią regułę i wydaje się, że tak spora liczba gabinetów mniejszościowych powstałych w badanym okresie w ogólnej liczbie może nieco zaskakiwać. Wynika to najprawdopodobniej z faktu, że rządy mniejszościowe trwają niemal zawsze krócej niż rządy większościowe i tym samym są często traktowane marginalnie, jako tymczasowe odstępstwo od normy.

alicje mniejszościowe oraz pięć rządów jednopartyjnych mniejszościowych. Charakterystyczne jest również to, że większość rządów mniejszościowych (sześć z ośmiu) pojawiła się po uchwaleniu w 1997 roku nowej konstytucji. Sprzyja temu niewątpliwie konstrukcja ustrojowa, jaką wprowadzono w trakcie uchwalania nowej ustawy zasadniczej, a jest nią model tzw. konstruktywnego wotum nieufności, który zabezpiecza trwanie rządu nieposiadającego wystarczającego zaplecza politycznego w parlamencie¹⁰.

W tabeli 1 uwzględniono wszystkie rządy mniejszościowe, jakie działały w Polsce po 1991 roku.

Cenne z punktu widzenia charakterystyki rządów mniejszościowych byłoby z pewnością szczegółowe przeanalizowanie modelu ich powstawania, przyczyn utworzenia, czy też powodów upadku¹¹, ale z uwagi na ograniczone ramy opracowania i przyjęte założenia badawcze, aspekty te zostaną pominięte.

Rola rządu w prowadzeniu polityki zagranicznej¹² — uwarunkowania normatywne

Zarówno rząd większościowy, jak i mniejszościowy posiada zakres kompetencji odnoszący się do realizowanej polityki zagranicznej, wyznaczony w prawie danego państwa. Jeżeli uwzględni się przepisy konstytucyjne, złożoność samej Rady Ministrów i całej administracji rządowej, a także weźmie pod uwagę odpowiedzialność indywidualną i zbiorową członków rządu,

¹⁰ Zob. art. 158 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹¹ Bardzo ciekawa analiza tych zagadnień została przedstawiona w opracowaniu: W. JEDNAKA: *Partie polityczne w gabinetach koalicyjnych*. W: *Partie i system partyjny III RP*. Red. K. KOWALCZYK. Toruń 2011, s. 376–377.

¹² W prawie konstytucyjnym nie ma precyzyjnej definicji polityki zagranicznej. Najogólniej można przyjąć, że jest to rodzaj polityki skierowany na zewnątrz państwa do jego otoczenia międzynarodowego, w celu wpływania na to środowisko i na zachowanie innych aktorów w jego ramach, po to, by zrealizować interesy, wartości i cele. Polski prawodawca postarał się jeszcze dodatkowo doprecyzować to pojęcie. W ustawie o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997, nr 141, poz. 943 ze zm.) pojawił się art. 32, w którym zapisano, że sprawy zagraniczne obejmują kwestie stosunków RP z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi, reprezentowania i ochrony interesów RP i jej obywateli oraz polskich osób prawnych za granicą, współpracy z Polakami zamieszkałymi za granicą, koordynowania prac innych organów i instytucji państwowych w dziedzinie stosunków z zagranicą, ustalania organizacji i kierowania działalnością przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz promocji RP i języka polskiego za granicą. Zob. szerzej A. NOWAK-FAR: *Spory kompetencyjne...*, s. 183–184.

wówczas wyłania się obraz skomplikowanego mechanizmu, w którym realizowana polityka zagraniczna i dyplomacja podlegają interinstytucjonalnym i interpersonalnym relacjom, uwzględniającym również psychologię decydenta zbiorowego i indywidualnego¹³.

Przyjmuje się, że kluczowym celem polityki zagranicznej państwa jest realizowanie tzw. racji stanu, na którą składają się żywotne i nienegocjowane interesy narodowe. Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że problem celów polityki zagranicznej wymaga doprecyzowania. Na pewno zakładane skutki prowadzenia polityki zagranicznej należy odróżnić od skutków rzeczywistych. Poza tym, warto odróżniać cele zakładane od deklarowanych (stanowiących część strategii osiągnięcia celu złożonego). Czym innym są też cele postulatywne, czyli formułowane przez innych współkreatorów polityki zagranicznej, np. partie opozycyjne. Wszystkie one ostatecznie są weryfikowane w momencie osiągnięcia celów jako wypadkowej założeń i osiągniętych rezultatów¹⁴.

Pomimo istnienia sporu kompetencyjnego w Polsce między organami władzy państwowej, który może rozgrywać się na dwóch polach¹⁵ — pierwszym, związanym z administracją rządową i samorządową, oraz drugim, związanym z wykonywaniem prerogatyw rządu i prezydenta — wiodącą rolę w przedmiocie prowadzenia polskiej polityki zagranicznej przypisuje się właśnie stronie rządowej. Konstytucja z 1997 roku rolę pierwszoplanową w zakresie polityki zagranicznej przyznaje Radzie Ministrów, ona bowiem jest odpowiedzialna za całość spraw państwa, a więc za podejmowanie decyzji dotyczących tak polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej. Wynika to z przepisu art. 146 ust. 1 ustawy zasadniczej i choć regulacja ta nie posiada wprost waloru kompetencyjnego, to może być traktowana jako swoista, jednoznaczna dyrektywa interpretacyjna wykluczająca inne rozwiązania. Do polityki zagranicznej nawiązuje również art. 146 ust. 4, według którego Rada Ministrów wykonuje te zadania, które nie są zastrzeżone dla innych organów, m.in.: zapewnia wykonywanie ustaw, kontroluje i koordynuje prace organów administracji rządowej, uchwała projekt budżetu i kieruje jego wykonaniem, zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy¹⁶.

Kolegialny charakter Rady Ministrów powoduje konieczność zidentyfikowania osób zaangażowanych w realizację polityki zagranicznej. Bez-

¹³ R. STEMPŁOWSKI: *Wprowadzenie do analizy...*, s. 126.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Opisu tych pól konfliktów dokonał A. NOWAK-FAR: *Spory kompetencyjne...*, s. 185 i nast. Zob. również R. PODGORZAŃSKA: *Problem kohabitacji egzekutywy...*

¹⁶ R. PODGORZAŃSKA: *Problem kohabitacji egzekutywy...*, s. 169.

sprzecznie w gronie takich podmiotów znajduje się premier ogólnie umocowany w oparciu o art. 148 pkt. 1, 2 i 5 Konstytucji RP do reprezentowania i kierowania pracami rządu oraz koordynowania i kontrolowania członków tego gremium. Zajmując najmocniejszą pozycję we władzy wykonawczej, prezes Rady Ministrów w szczególności w odniesieniu do polityki zagranicznej¹⁷:

- poprzez ustalanie składu personalnego Rady Ministrów i kierowanie nią decyduje o jej celach i ich osiągnięciu;
- określa zakres zadań ministra właściwego do spraw zagranicznych;
- określa najważniejsze priorytety w polityce zagranicznej i koszty finansowe z nimi związane oraz poleca ich uwzględnienie przy konstruowaniu budżetu państwa (m.in. wielkość środków przeznaczonych na służbę zagraniczną);
- powołuje szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i wielu pełnomocników rządu, a także kierowników niektórych urzędów centralnych¹⁸, którzy wspólnie, pośrednio lub bezpośrednio, wpływają na kształtowanie i realizowanie polskiej polityki zagranicznej;
- odgrywa niezmiernie ważną rolę jako rozmówca innych szefów rządów i głów państw;
- wpływa na poziom administracji rządowej, zarówno przez swoje czynności, jak i zaniechania.

Niewątpliwie jednak polityka zagraniczna stanowi podstawowy zakres zadań ministra spraw zagranicznych, kierującego — w myśl §1 wydanego zgodnie z art. 33, ust. 1 i 1a ustawy o Radzie Ministrów rozporządzenia premiera w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra — działem administracji rządowej¹⁹.

Poza premierem i ministrem spraw zagranicznych w realizowaniu polityki zagranicznej biorą jeszcze udział pozostali członkowie Rady Ministrów. W gronie tych osób wymienić można ministra obrony narodowej, ministra spraw wewnętrznych, ministra finansów, ministra gospodarki, ministra infrastruktury, ministra skarbu państwa, ministra sprawiedliwości. Wszyscy oni wykonują najważniejsze zadania przewidziane dla danego działu w ustawie o działach administracji rządowej, które są powiązane pośrednio lub bezpośrednio z polityką zagraniczną²⁰.

¹⁷ R. STEMPLOWSKI: *Wprowadzenie do analizy...*, s. 134–136.

¹⁸ Nie sposób wymienić w tym miejscu wszystkich pełnomocników i kierowników, gdyż często ich liczba oraz charakter wykonywanej funkcji wynikają z bieżących potrzeb realizowanej polityki.

¹⁹ Zob. przypis 12.

²⁰ Ilustracją powiązania działalności poszczególnych ministrów z polityką zagraniczną może być na przykład utrzymywanie gotowości obronnej państwa, jako najistotniejszego wkładu ministra obrony narodowej w prowadzenie polityki, czy też wykonywanie umów

Polskie prawo konstytucyjne zakłada, że „prowadzenie polityki zagranicznej” oznacza sprawowanie przez Radę Ministrów funkcji kierowniczej w tym obszarze. Określenie „prowadzenie” jest tu niejako synonimem terminu „przewodzenie”, czyli jeszcze inaczej pokrywa się ze słowem „kierowanie”. Jak podkreśla Ryszard Stemplowski, trzeba też zauważyć, że wymienianie w jednym zdaniu zarówno polityki wewnętrznej, jak i polityki zagranicznej powoduje konieczność łącznego ich rozpatrywania jako pewnej całości, a więc integralność polityki rządu jest w tym przypadku wymagana. Dodatkową okolicznością utwierdzającą integralność procesu prowadzenia polityki jest także działalność Rady Ministrów w warunkach polskiego członkostwa w UE²¹.

Prowadzenie polityki powoduje również, że Rada Ministrów spełnia funkcję inicjatora nie tylko w stosunku do innych organów władzy państwowej i potencjalnych uczestników dyskursu politycznego, lecz także w stosunku do podmiotów zagranicznych²².

W analizie normatywno-organizacyjnych podstaw prowadzenia polityki zagranicznej przez polski rząd nie wolno zapomnieć o przyjmowaniu pod koniec roku kalendarzowego „sprawozdawania z realizacji kierunków polityki zagranicznej państwa”, a także uchwalaniu „kierunków i zadań polityki zagranicznej” na kolejny rok. To właśnie na tych dokumentach opiera się *exposé* ministra spraw zagranicznych, stanowiące ważny element oceny skuteczności realizowanej przez rząd polityki²³.

Polityka zagraniczna rządów mniejszościowych w latach 1991–1997

W wyniku pierwszych w pełni demokratycznych wyborów do sejmu i senatu, które odbyły się 27 października 1991 roku ukształtował się bardzo rozdrobniony parlament. W takiej konstelacji sprzecznych interesów okazało się, że utworzenie stabilnej koalicji gabinetowej będzie graniczyło z cu-

międzynarodowych przez tegoż ministra w części dotyczącej obrony narodowej. Podobnie jest w przypadku ministra finansów, który zarządza długiem publicznym, w którym oczywiście znajduje się część długu zagranicznego. W związku z tym zarządzanie tym długiem jest jednym ze sposobów udziału tego ministra w prowadzeniu polityki zagranicznej przez rząd. Zob. R. STEMPLOWSKI: *Wprowadzenie do analizy...*, s. 136–137.

²¹ R. STEMPLOWSKI: *O konstytucyjnym pojęciu prowadzenia polityki*. „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 230.

²² R. STEMPLOWSKI: *Wprowadzenie do analizy...*, s. 133.

²³ Ibidem.

dem. Uwzględniając przepisy obowiązującej wówczas konstytucji, a także tendencję do poszerzania swoich uprawnień przez urzędującego Prezydenta RP Lecha Wałęsę, trudno się dziwić, że pierwsze próby utworzenia rządu spełzły na niczym. Nie udało się to ani Tadeuszowi Mazowieckiemu, ani Bronisławowi Geremekowi.

Po rezygnacji Geremka w gronie faworytów pojawił się Jan Olszewski, któremu poparcia udzieliły początkowo PC, KPN, PL, ZChN i KLD, jednak z uwagi na opór prezydenta Wałęsy osiągnięcie porozumienia nie było możliwe. Prezydent uciekał się do różnych sposobów, aby doprowadzić do powstania rządu z udziałem UD i KLD, gwarantujący w jego mniemaniu kompetencję w sprawach gospodarczych²⁴. Tymczasem atmosfera na linii prezydent – parlament stawała się coraz bardziej napięta, gdyż liderzy formującej się koalicji byli zdeterminowani powołaniem rządu z premierem Olszewskim na czele.

Ostatecznie na posiedzeniu w dniach 5–6 grudnia 1991 roku sejm przyjął dymisję premiera Bieleckiego, a prezydent desygnował Jana Olszewskiego na stanowisko Prezesa Rady Ministrów. Następnie sejm powołał Olszewskiego na urząd premiera większością 250 głosów. Tworzenie składu rządu pokazało jednak mizериę utworzonej koalicji, która w błyskawicznym tempie zaczęła się rozpadać. Najpierw z koalicji wystąpił KLD, a zaraz potem KPN. To spowodowało, że prezydent po raz kolejny ogłosił swe *d'esintéressement* wobec poczynañ koalicjantów. W wyniku takiego obrotu spraw Jan Olszewski uznał, że nie ma poparcia i przesłał na ręce marszałka sejmu pismo w sprawie rezygnacji z tworzenia rządu. W czasie debaty w sejmie nad przyjęciem dymisji ponownie doszło do zmian, a posłowie, obawiając się wydzwiku swoich decyzji, a raczej ich braku, oraz zdając sobie sprawę z braku alternatyw w tworzeniu gabinetu, postanowili dymisji nie przyjąć. Ten wynik głosowania wpłynął na postawę Wałęsy, który musiał w takich okolicznościach poprzeć gabinet Olszewskiego. Ostatecznie, po licznych perturbacjach, 23 grudnia 1991 roku gabinet powstał²⁵.

Funkcjonowanie pierwszego mniejszościowego rządu obarczone było nieustającymi konfliktami z prezydentem Lechem Wałęsą, który pragnął oddziaływać na politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa. W sytuacji niestabilnego poparcia w parlamencie było to dość skuteczne.

²⁴ Na przykład pod koniec listopada 1991 roku Lech Wałęsa zwrócił się do urzędującego premiera Jana Krzysztofa Bieleckiego o nieskładanie dymisji rządu, a gdy ten jednak przesłał przed pierwszym posiedzeniem dymisję na ręce marszałka sejmu, wówczas prezydent zaapelował do Wiesława Chrzanowskiego, by ten dymisji nie przyjmował, do czasu wykryształizowania się nowej, trwałej większości sejmowej. Zob. S. PATYRA: *Rząd Jana Olszewskiego* (23 XII 1991–5 VI 1992). W: *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*. Red. M. CHMAJ, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 1998, s. 78.

²⁵ Zob. szerzej S. PATYRA: *Rząd Jana Olszewskiego...*, s. 79–80.

Przykładem konfliktu związanego pośrednio z realizowaną polityką zagraniczną było na przykład odwołanie przez szefa resortu obrony, Jana Parysa, dwóch wysokich oficerów Wojska Polskiego: Szefa Wojskowej Służby Informacyjnej, kontradmirała Wawrzyniaka oraz wiceadmirała Piotra Kołodziejczyka, który był głównym kandydatem prezydenta na stanowisko Głównego Inspektora Sił Zbrojnych²⁶. Innym przejawem konfliktu było forsowanie dwóch odmiennych koncepcji organizacji sił zbrojnych w państwie, jakie zaprezentowali: szef belwederskiego Biura Bezpieczeństwa Narodowego Jerzy Milewski i minister Jan Parys. Kolejne wydarzenia związane z wypowiedziami ministra resortu obrony, że ośrodek prezydencki wciąga armię do rozgrywek politycznych (tzw. sprawa Parysa) przypieczętowały brak porozumienia w łonie dualistycznej egzekutywy i spowodowały, że Lech Wałęsa zaczął forsować zmianę gabinetu i proponował wzmocnienie urzędu prezydenckiego na wzór francuski. Narastający konflikt powodował stopniowe wychodzenie kolejnych partii z koalicji²⁷. Kulminacją sporu na linii rząd — prezydent był skandal, jaki wybuchł w połowie maja 1992 roku, w czasie niezwykle ważnej wizyty prezydenta Wałęsy w Moskwie, w trakcie której szefowie państw Polski i Rosji mieli podpisać traktat o przyjaźni i dobru sąsiedzkiej współpracy pomiędzy oboma państwami oraz dokumenty im towarzyszące. Tymczasem na dwie godziny przed rozmową z Borysem Jelcyinem, Lech Wałęsa otrzymał szyfrogram od premiera, w którym Jan Olszewski zakwestionował punkt 7 traktatu, dotyczący tworzenia na części obiektów wybudowanych w Polsce ze środków byłej armii ZSRR, wspólnych przedsiębiorstw polsko-rosyjskich²⁸.

Wśród głównych kierunków polskiej polityki zagranicznej po przełomie pojawiła się koncepcja zapewnienia bezpieczeństwa w ramach sojuszy międzynarodowych. W listopadzie 1991 roku, podczas rzymskiego szczytu przywódców szesnastu państw członkowskich NATO, zdecydowano o utrzymaniu tej struktury mimo zniknięcia przeciwnika (Układ Warszawski). W konsekwencji tej decyzji 20 grudnia 1991 roku rozpoczęła działalność struktura konsultacyjna pod nazwą Rada Współpracy Północnoatlantyckiej (NACC), do której została zaproszona Polska. Z takiego obrotu spraw skorzystał rząd Olszewskiego, który postanowił zacieśniać stosunki z NATO. Już w lutym 1992 roku minister obrony Jan Parys, mający silne poparcie premiera, zapowiadał przystąpienie Polski do Sojuszu, w drodze stopniowej

²⁶ B. MAZUR: *Rozbrajanie Belwederu*. „Wprost” 1992, nr 2, s. 8.

²⁷ Na przykład w maju 1992 roku z koalicji rządowej wystąpiła proprezydencko nastawiona Partia Chrześcijańskich Demokratów.

²⁸ P. JANUSZEWSKI, J. KŁOSIŃSKI, J. STRĘKOWSKI: *Olszewski. Przerwana premiera*. Warszawa 1992, s. 60. Na podstawie S. PATYRA: *Rząd Jana Olszewskiego...*, s. 86; T. ŁOŚ-NOWAK: *Polska — cele, aspiracje, kierunki*. W: *Polityka zagraniczna. Aktorzy, potencjały, strategie*. Red. T. ŁOŚ-NOWAK. Warszawa 2011, s. 267.

integracji. Choć nastąpiło widoczne zintensyfikowanie retoryki pronatowskiej, to jednak rząd nie wystąpił z formalnym wnioskiem o przystąpienie do Sojuszu. Niemniej jednak deklaracje rządowe wzmacniały akcenty atlantyckie w polskiej polityce bezpieczeństwa²⁹.

Cechą charakterystyczną tego okresu był jednak widoczny i szkodliwy na arenie międzynarodowej brak koordynacji pomiędzy działaniami rządu i prezydenta. W marcu 1992 roku prezydent Wałęsa podczas wizyty w Niemczech zaskoczył wszystkich pomysłem NATO-bis, jako nowego systemu bezpieczeństwa tworzonego samodzielnie przez państwa Europy Środkowej. Ta naiwna, niejasna i odrzucona przez rząd Olszewskiego, na dodatek nieznana szefowi polskiej dyplomacji Krzysztofowi Skubiszewskiemu, propozycja wywołała konsternację na Zachodzie, choć należy zauważyć, że zadziałała mobilizująco na polityków zachodnich, którzy sprawę członkostwa Polski w NATO pozostawili otwartą³⁰.

W polityce wschodniej dominowała po przełomie w 1989 roku koncepcja roli Polski jako pojednawcy, budowniczego własnego potencjału, promotora, pomocnika, obrońcy wiary i oponenta³¹. Jeśli chodzi o stosunki z Ukrainą, widać wyraźnie, że polscy decydenci starali się uwypuklić rolę tego państwa w relacjach bilateralnych. Intensywne prowadzenie negocjacji na temat dwustronnego traktatu między Polską a Ukrainą było rezultatem starań rządu Jana Olszewskiego, któremu zależało, aby podpisać tę umowę szybciej, aniżeli w zasadzie gotowy od grudnia 1991 roku podobny traktat z Rosją. Potwierdza to na przykład ułożenie kalendarza kontaktów międzypaństwowych — w przeciągu jednego tygodnia w maju 1992 roku prezydent Lech Wałęsa przebywał w Watykanie, podejmował w Warszawie prezydenta Ukrainy Leonida Krawczuka i złożył wizytę w Moskwie. O promowaniu w większym stopniu relacji z Ukrainą niż z Rosją, świadczy właśnie przyspieszenie terminu przyjazdu prezydenta Ukrainy do Polski, który nastąpił trzy dni przez wyjazdem Wałęsy do Rosji w celu podpisania traktatu międzypaństwowego.

W efekcie podjętych starań 18 maja 1992 roku prezydenci obu państw podpisali w Warszawie Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy³². W ten sposób

²⁹ R. ZIĘBA: *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*. Warszawa 2010, s. 83–84.

³⁰ Podczas specjalnego seminarium poświęconego kwestiom bezpieczeństwa w regionie Europy Środkowej, które odbyło się 12 marca 1992 roku w Polsce, Sekretarz Generalny NATO Manfred Wörner zadeklarował, że Sojusz nie rozważa objęcia Polski gwarancjami bezpieczeństwa ani opcji członkostwa, ale tę drugą kwestię traktuje jako otwartą. R. KUŹNIAR: *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*. Warszawa 2012, s. 108.

³¹ Zob. szerzej T. KOZIEŁŁO: *Międzynarodowa rola Polski...*, a. 41 i nast.

³² Zob. rozwiązania zawarte w dokumencie: Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzony w Warszawie dnia 18 maja 1992 roku. (Dz.U. 1993, nr 125, poz. 573).

władze Polski zaakcentowały wagę, jaką przykładają do rozwijania bliskich stosunków z Ukrainą, a regulując w tym traktacie całokształt spraw stosunków dwustronnych, w tym budzące zastrzeżenia kwestie mniejszości narodowych, wskazywano publicznie, że Polska jest gotowa przezwyciężyć historyczne urazy, uprzedzenia i stereotypy. Widać więc wyraźnie, że polskie „otwarcie na Ukrainę” miało silny podtekst antyrosyjski³³.

Z kolei stosunki z Białorusią nie miały obciążenia konfliktami z minionych epok, tak jak relacje z Ukrainą czy Rosją. Można wręcz twierdzić, że związki obu państw były bliskie na wielu płaszczyznach. Po ukonstytuowaniu się niepodległej Białorusi, zaczęła ona postrzegać Polskę jako ważnego partnera w nawiązywaniu kontaktów z Europą Zachodnią. Już 11 października 1991 roku, po wizycie premiera Białorusi w Warszawie, podpisano *Deklarację o dobrym sąsiedztwie, wzajemnym zrozumieniu i współpracy*³⁴. Stanowiło to wstęp do dalszych działań na arenie dyplomatycznej. Od 2 do 3 marca 1992 roku z oficjalną wizytą przebywał w Polsce minister spraw zagranicznych Białorusi, który odbył spotkania z prezydentem Wałęsą, ministrem Krzysztofem Skubiszewskim i premierem Olszewskim, a także posłami Sejmu RP. Od tego momentu oba państwa podjęły wzajemną polityczną ofensywę, czego przykładami były robocze spotkania premierów Olszewskiego i Kiebicza w Puszczy Białowieskiej 14 marca 1992 roku oraz oficjalna wizyta tego drugiego od 23 do 24 kwietnia w Warszawie. W czasie tych spotkań ustalono otwarcie trzech nowych przejść granicznych, wspólnego banku komercyjnego, dodatkowe dostawy polskiego węgla na Białoruś, a także zawarto umowy o ruchu osobowym, zasadach współpracy transgranicznej, o ochronie i wzajemnym popieraniu inwestycji oraz o współpracy w zwalczaniu przestępczości³⁵.

Najistotniejszym wszakże akcentem w relacjach bilateralnych było podpisanie 23 czerwca 1992 roku — w czasie wizyty w Polsce przewodniczącego Rady Najwyższej Republiki Białorusi Stanisława Szuszkiewicza — traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, którego treść wzorowano na traktacie polsko-ukraińskim, choć z mniej rozbudowanym mechanizmem konsultacji dwustronnych³⁶.

Upadek rządu Jana Olszewskiego³⁷ spowodował, że skłócony obóz post-solidarnościowy nie potrafił wyłonić nowego kandydata na premiera. Po-

³³ R. ZIĘBA: *Główne kierunki polityki...*, s. 193.

³⁴ Ibidem, s. 226. Warto nadmienić, że był to pierwszy dokument regulujący stosunki między państwami, podpisany zanim jeszcze Polska oficjalnie uznała niepodległość Białorusi.

³⁵ K. MALAK: *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Białorusi*. Warszawa 2003, s. 92–93.

³⁶ Zob. rozwiązania zawarte w dokumencie: Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Warszawie dnia 23 czerwca 1992 r. (Dz.U. 1993, nr 118, poz. 527).

³⁷ Szczegółowa analiza politologiczna jest dostępna w opracowaniu S. PATYRA: *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII 1991–5 VI 1992)*. W: *Rządy koalicyjne w III RP*. Red. M. CHMAJ. Olsztyn 2006, s. 110–116.

mysł z kandydaturą Waldemara Pawlaka był traktowany jako krok w kierunku idei „prezydent i premier w jednym”, a rząd na czele z liderem PSL miałby znajdować się pod kontrolą prezydenta. Trwająca 33 dni misja Waldemara Pawlaka zakończyła się niepowodzeniem i wreszcie, pod naciskami Lecha Wałęsy i w wyniku politycznych przetargów w sejmie powołano na stanowisko premiera Hannę Suchocką, polityka Unii Demokratycznej. Jak słusznie twierdzi Stanisław Gebethner, gabinet Suchockiej od początku był rządem mniejszościowym, bowiem — jak wiadomo — za jego powołaniem opowiedziało się 226 posłów, czyli o pięciu za mało, aby przekroczyć bezwzględną głosów. Zdawała sobie z tego sprawę sama pani premier, która kilka dni po jej powołaniu zdecydowała się na rozmowy dotyczące poszerzenia koalicji rządowej o PC i PSL. Prowadzone negocjacje okazały się jednak bezskuteczne, głównie przez postawę tych dwóch partii, które konsekwentnie głosowały przeciwko wszelkim projektom rządowym³⁸.

Polityka rządu Hanny Suchockiej w zakresie polityki zagranicznej charakteryzowała się daleko posuniętą kontynuacją dotychczasowych działań w tym obszarze. Już w wygłoszonym 10 lipca 1992 roku exposé Hanna Suchocka podkreśliła priorytetowe traktowanie orientacji europejskiej Polski, zaś za kluczowe zadanie uznała integrację państwa ze Wspólnotami Europejskimi. Premier potwierdziła ponadto, że bezpieczeństwo Polski związane jest z perspektywą członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim, a kanonem polskiej polityki zagranicznej miały pozostać bliskie stosunki ze wszystkimi sąsiadami, przy czym szczególny nacisk premier położyła na aktywną politykę wschodnią — na bezpieczeństwo, wymianę gospodarczą oraz ochronę Polaków zamieszkujących na tamtych terenach³⁹.

Pomimo deklaracji, założeń polityki zagranicznej nie do końca udawało się rządowi Suchockiej realizować. W stosunkach polsko-białoruskich zaczęły pojawiać się rysy. Polska ewidentnie preferowała motywy polityczne na drodze do rozwiązania stosunków z tym sąsiadem, a świadczy o tym incydent wywołany 18 listopada 1992 roku przez premier Hannę Suchocką w czasie wizyty w Mińsku. Zaniepokojona dokonującym się zbliżeniem białorusko-rosyjskim, uczyniła z tego zarzut premierowi Kiebiczowi, powołując się na dużą liczbę umów dwustronnych, jakie Białoruś podpisała do tego czasu z Rosją. Wyraziła przy tym życzenie, by Białoruś stała się całkowicie niepodległym państwem. Zostało to bardzo negatywnie odebrane przez stronę białoruską, która odparła zarzuty i wyraźnie zaprotestowała przeciwko mierzeniu poziomu suwerenności przez poziom stosunków z Rosją. Opisana sytuacja potwierdziła, że nadzieje Polski na zrównoważanie ro-

³⁸ M. KOWALSKA, M. ŻMIGRODZKI: *Rząd Hanny Suchockiej (11 VII 1992—25 V 1993)*. W: *Gabinety koalicyjne w Polsce...*, s. 101.

³⁹ Ibidem, s. 102—104.

syjskich wpływów na Białorusi były płonne. Wizyta Hanny Suchockiej także nie przyniosła pozytywnych rezultatów w postaci podpisanych umów⁴⁰.

Kolejne próby osłabienia wzrastającej od wiosny 1993 roku zależności Białorusi od Rosji nie przyniosły efektów⁴¹ i wyraźnie potwierdziła się odmiennosc koncepcji geopolitycznych obu państw. Polska od jesieni 1992 roku trzymała kurs na przystąpienie do NATO, który przywódcy Białorusi postrzegali jako przejście do wrogiej, jeśli nie agresywnej wobec ich państwa polityki. Polska realizowała prozachodnią opcję geopolityczną, a wobec Białorusi nie miała jasnej i długofalowej strategii działania. Polityka wspierania sił demokratycznych na Białorusi i niepodległości tego państwa była w istocie fasadowa, znacznie mniej intensywna i zdeterminowana niż w stosunku do Ukrainy. W efekcie takiego stanu stosunków, proeuropejsko nastawione elity białoruskie nie uzyskały od Polski wystarczającego wsparcia, a wręcz przeciwnie, traciły poparcie społeczeństwa białoruskiego, obawiającego się NATO i Polski, dbającej głównie o interesy polskiej mniejszości na Białorusi⁴².

Tymczasem w stosunkach z Ukrainą, po podpisaniu przez poprzedni rząd traktatu, utrzymywano wysoką intensywność kontaktów dwustronnych, a gdy pojawiły się problemy, zawarte porozumienie traktatowe okazywało się istotnym stabilizatorem we wzajemnych relacjach. Jak zadeklarowali podczas wizyty ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego w Kijowie w grudniu 1992 roku politycy ukraińscy, Polska zaczęła być określana przez Ukrainę jako partner strategiczny o priorytetowym znaczeniu. Inicjatywy ukraińskie m.in. tzw. plan Krawczuka⁴³ nie do końca angażowały stronę polską, która nie chciała sobie komplikować sytuacji na arenie międzynarodowej mieszaniami się w spór między Moskwą i Kijowem.

Wyjątkowa sytuacja w kontekście polityki zagranicznej i dyplomacji zaistniała po rozwiązaniu parlamentu w maju 1993 roku⁴⁴, kiedy funkcjonujący do czasu nowych wyborów rząd bez parlamentu 28 lipca 1993 roku podpisał konkordat, czyli umowę międzynarodową ze Stolicą Apostolską.

⁴⁰ R. ZIĘBA: *Główne kierunki polityki...*, s. 228.

⁴¹ Wymienić tu można wizytę prezydenta Lecha Wałęsy w dniach 28–29 czerwca 1993 roku w Mińsku.

⁴² R. ZIĘBA: *Główne kierunki polityki...*, s. 229–230.

⁴³ Szerzej zob. ibidem, s. 195–196.

⁴⁴ 28 maja 1993 roku miało miejsce głosowanie nad wotum nieufności dla rządu Hanny Suchockiej. Za tym wnioskiem głosowały 223 osoby, a więc dokładnie tyle, ile wynosiła większość bezwzględna. Po głosowaniu premier Suchocka złożyła dymisję gabinetu, której jednak prezydent Wałęsa nie przyjął. W liście do marszałka sejmu napisał, że wobec uchwalenia wotum nieufności bez jednoczesnego dokonania wyboru prezesa Rady Ministrów, przystępuje do podjęcia swoich konstytucyjnych obowiązków, wynikających z art. 66 ust. 2 Małej Konstytucji i nie przyjmuje dymisji rządu, lecz rozwiązuje parlament, a nowe wybory zarządza na 19 września 1993 roku.

Jego celem było doprowadzenie do stabilizacji sytuacji Kościoła w Polsce. Ta decyzja wzbudziła opory i sprzeciw części opozycyjnych ugrupowań politycznych, które nie tylko kwestionowały zawarte w nim rozwiązania, lecz także oskarżały polityków odpowiedzialnych za jego podpisanie, że chcą zyskać poparcie ze strony Kościoła w zbliżającej się kampanii wyborczej⁴⁵.

Podsumowując, w okresie 1991–1993, kiedy w zasadzie oba rządy powołane po pierwszych w pełni demokratycznych wyborach miały status mniejszościowy, polska polityka zagraniczna cechowała się zaskakująco dużą stabilizacją. Trudno udowodnić, że ich powstanie wpłynęło na osłabienie polskiej dyplomacji, która wykazywała daleko idącą spójność, głównie w wyniku sterowania nią przez wytrawnego dyplomata, jakim był Krzysztof Skubiszewski piastujący stanowisko ministra spraw zagranicznych nieprzerwanie w kolejnych rządach od 1989 do 1993 roku. Poza tym, krótki okres od przełomu w 1989 roku spowodował, że nie uformowały się nowe kadry dyplomatyczne i naturalnym stało się, że w imię sprawności aparatu polskiej służby dyplomatycznej konieczne było utrzymanie doświadczonych pracowników na stanowiskach, co gwarantowało nie tylko stabilizację, ale również promowanie stałych idei w polityce zagranicznej.

Obserwując polską scenę polityczną w tym okresie, można zauważyć pewną zasadę, którą opisać można krótko sformułowaniem „konsensus w zakresie polityki zagranicznej i spór w zakresie polityki wewnętrznej”. Polscy politycy uznali, że kierunek proeuropejski i proatlantycki nie tylko leży w interesie polskiej racji stanu, lecz także jest akceptowalny dla licznej grupy wyborców. Wydaje się, że zadziałał w tym przypadku mechanizm występujący też w innych państwach transformującej się Europy Środkowej i Wschodniej, polegający na tym, że należy dążyć do przekierowania działań w polityce zagranicznej tak, by państwo na stałe osadzić w kręgu cywilizacji zachodnioeuropejskiej, który z perspektywy czasu okazał się bardziej korzystny dla znajdujących się w nim państw. Rozumiała to większość elit i społeczeństw, a drobne różnice w akcentach realizowanej polityki nie stanowiły jakiegoś istotnego problemu.

Dodatkowo, pozycja rządu mniejszościowego Olszewskiego i Suchockiej nie wpływała w żadnym stopniu na partnerów zagranicznych, którzy praktycznie bez zastrzeżeń traktowali oba rządy jako solidnych i wiarygodnych partnerów do rozmów i ustaleń we wzajemnych stosunkach.

Jedyną cechą charakterystyczną w analizowanym okresie było istnienie sporu wewnątrz dualistycznej egzekutywy, który nie miał źródeł w polityce zagranicznej, lecz w polityce wewnętrznej. Jeśli zaś pojawiały się jakieś kwestie sporne odnośnie do prowadzonej polityki zagranicznej, to były one

⁴⁵ M. KOWALSKA, M. ŻMIGRODZKI: *Rząd Hanny Suchockiej...*, s. 119–121.

głównie efektem sporów krajowych, stanowiąc swego rodzaju odprysk działań rządu i prezydenta Lecha Wałęsy.

Polityka zagraniczna rządów mniejszościowych po uchwaleniu Konstytucji RP z 1997 roku

Uchwalenie nowej konstytucji w 1997 roku spowodowało, że odwołanie rządu tracącego wsparcie sił politycznych w parlamencie wymagało proponowania nowego kandydata na premiera. Tym samym mechanizm konstruktywnego wotum nieufności, jak już zaznaczono wcześniej, przyczynił się z jednej strony do większej ochrony powołanego rządu i, co za tym idzie, stabilizacji w zakresie trwałości gabinetu, a z drugiej strony spowodował, że trwanie takiego rządu nawet w formule mniejszościowej nie stanowi jakiegoś wielkiego problemu. W tym kontekście warto jednak zaznaczyć, że poza niewątpliwą zaletą takiego rozwiązania, dostrzec można również wady. Główną z nich jest chęć wytrwania jak najdłużej na stanowisku, która znajduje wsparcie nie tylko w procedurach ustrojowych, lecz także w strategii opozycji traktującej słaby rząd i jego mniejszościowe zaplecze jak przysłowiowego chłopca do bicia. Poza tym taki rząd nie posiada zazwyczaj determinacji w zakresie prowadzonych zmian w różnych sferach życia politycznego, nie wspominając już o modelowaniu strategii polityki zagranicznej i aktywności na tym obszarze.

Analizując politykę zagraniczną powstałych po 1997 roku gabinetów mniejszościowych, można zauważyć pewną ciągłość i stabilizację, która jedynie w latach 2005–2007 uległa zachwianiu, a powstałe zaburzenia nie miały charakteru trwałego. Dużą rolę stabilizacyjną odegrała z pewnością prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego trwająca przez dekadę do 2005 roku, a także finalizacja głównych celów polskiej polityki zagranicznej określonych na początku procesu transformacji systemowej, która przypadła właśnie na przełomie XX i XXI wieku.

W przypadku pierwszego mniejszościowego rządu po uchwaleniu Konstytucji RP z 1997 roku założenia polskiej polityki zagranicznej pozostały niezmienione. Rząd Jerzego Buzka, mimo że od czerwca 2000 roku posiadał status mniejszościowy, kontynuował, co zresztą jest jak najbardziej zrozumiałe, deklarowaną politykę przybliżania Polski do Unii Europejskiej. Zakreślony w exposé cel zwiększania bezpieczeństwa kraju⁴⁶ został osiągnięty

⁴⁶ Zob. Exposé prezesa Rady Ministrów Jerzego Buzka z 10 listopada 1997 roku: http://www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/archiwum/4751_4754.htm [dostęp: 10.10.2013].

już w 1999 roku przystąpieniem Polski do NATO. W trakcie realizowania założeń polskiej polityki zagranicznej widoczne było deklaratywne i faktyczne umacnianie sojuszu z USA, które jednak stopniowo zaczęło przybierać postać bezkrytycznego i nieco wasalnego podejścia. Budowane relacje ze Stanami Zjednoczonymi, w tym zwłaszcza późniejsze zaangażowanie Polski w operacje wojskowe w Afganistanie i Iraku, ujemnie wpływały na stosunki z głównymi graczami europejskimi, Francją i Niemcami⁴⁷.

W okresie funkcjonowania rządu mniejszościowego Jerzego Buzka zaczęły się utrzymywać problemy w relacjach polsko-niemieckich, których przyczyny nie były związane z pozycją i siłą zaplecza parlamentarnego polskiego rządu. Wzrost kontrowersji w stosunkach polsko-niemieckich po 1998 roku miał swoje źródła raczej w długoletnich zaniedbaniach lub politycznych manipulacjach, których dopuszczały się obie strony. Jednym z czynników katalizujących problemy stała się działalność Centrum przeciwko Wypędzeniom⁴⁸. Wysłane propozycje rozwiązania tego i innych problemów⁴⁹ po obu stronach sporu nie znalazły akceptacji i w różnych okresach albo mieliśmy do czynienia z nasilaniem się, albo łagodzeniem tych zjawisk. W okresie rządu mniejszościowego Leszka Millera podejmowano próby załagodzenia sporu poprzez nakłonienie socjaldemokratycznych partnerów do stworzenia zamiast Centrum przeciwko Wypędzeniom podobnego ośrodka, zajmującego się w ogóle problemem przesiedleń jako konsekwencji II wojny światowej, z siedzibą we Wrocławiu. Działania Eriki Steinbach, przywódczyni Niemieckiego Związku Wypędzonych, doprowadziły jednak do realizacji projektu niemieckiego i spowodowały dalsze zaostrzenie sporu. Jego nasilenie nastąpiło podczas rządów Jarosława Kaczyńskiego, który zareagował niezwykle krytycznie na te działania, określając je jako wyraźnie antypolskie. Reakcja rządu, a także prezydenta Lecha Kaczyńskiego była zdecydowanie przesadzona, demonizowano znaczenie Związku i w pewnym sensie utożsamiano go ze stanowiskiem władz Niemiec. Zamknęło to możliwość kontynuowania konstruktywnego dialogu i zapoczątkowało fazę bardzo chłodnych relacji bilateralnych. Jak podkreśla Ryszard Zięba, zaplecze polityczne rządzące w Polsce w latach 2005–2007, a więc w czasie, gdy dominowały z drobnymi przerwami rządy mniejszościowe, nie tylko

⁴⁷ T. ŁOŚ-NOWAK: *Polska — cele, aspiracje...*, s. 278.

⁴⁸ R. ZIĘBA: *Główne kierunki...*, s. 70 i nast. Zob. szerzej M. STOLARCZYK: *Zbieżność i różnice interesów...*, s. 413 i nast., a także opracowanie B. PODSIADŁO: *Polsko-niemiecka debata wokół Centrum przeciwko Wypędzeniom*. W: *Polska — Niemcy — Europa. Pamięci Profesora Piotra Dobrowolskiego*. Red. J. IWANEK. Katowice 2008, s. 237 i nast.

⁴⁹ Wskazuje się tu również na problem roszczeń cywilno-prawnych obywateli Niemiec, w tym roszczeń rewindykacyjnych tzw. późnych przesiedleńców, spór wokół zwrotu utraconych dóbr kultury oraz kontrowersje odnośnie do funkcjonowania Polonii w Niemczech. Zob. M. STOLARCZYK: *Zbieżność i różnice interesów...*, s. 371 i nast.

rezygnowało z wysuwania inicjatyw odbudowujących porozumienie i partnerstwo, lecz także nie wykorzystywało istniejących, od momentu podpisania w 1991 roku traktatu polsko-niemieckiego, mechanizmów prowadzenia dialogu⁵⁰.

W kwestiach żądań restytucyjno-odszkodowawczych w stosunkach polsko-niemieckich stanowiska rządów mniejszościowych nie były jednolite. Problem ten starano się załagodzić podczas rządów lewicy. Na przykład Włodzimierz Cimoszewicz, minister spraw zagranicznych w rządzie Marka Belki, wyraźnie starał się wskazywać na aspekty prawne i uzasadniał, że podnoszone przez liczne partie prawicowe w Polsce żądania odszkodowań nie mają swojego uzasadnienia, bo sprawa reparacji wojennych została już definitywnie zamknięta podpisaniem stosownych dokumentów państwowych⁵¹. Ostatecznie kwestie te uległy wyciszeniu, m.in. po przygotowaniu przez dwóch specjalistów prawa międzynarodowego z Polski i Niemiec⁵² ekspertyzy podważającej zasadność niemieckich roszczeń restytucyjno-odszkodowawczych wobec Polski. Drugim faktem, który stonował nastroje było z kolei odrzucenie w październiku 2008 roku przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu złożonych dwa lata wcześniej pozwów przeciwko Polsce, w których domagano się zwrotu majątku pozostawionego przez „wypędzonych”.

Rządy mniejszościowe pod kierunkiem Kazimierza Marcinkiewicza, a następnie Jarosława Kaczyńskiego⁵³ spowodowały znaczne pogorszenie się relacji polsko-niemieckich, w których zaczęły dominować elementy konfrontacji, zarzucono koncepcję wspólnoty interesów i zbliżenia z Niemcami, uznając dotychczasową strategię za naiwną doktrynę przyjaźni. W wypowiedziach liderów partyjnych dominowały pretensje, kontrowersje i brak woli wypracowania konstruktywnych rozwiązań zarówno w aspekcie powiązań bilateralnych, jak i międzynarodowych⁵⁴. Obserwowano w tym okresie osłabienie dynamiki i efektywności wzajemnych wizyt przedstawicieli obu państw, a szczególnie szefów rządów. Doskonałym przykładem tak prowadzonej

⁵⁰ R. ZIĘBA: *Główne kierunki...*, s. 73.

⁵¹ Ibidem, s. 74.

⁵² Ekspertami tymi byli Prof. Jan Barcz i Prof. Joachim A. Frowein. Zob. R. KUŹNIAR: *Polityka zagraniczna...*, s. 304.

⁵³ Symptomatyczny był fakt, że Jarosław Kaczyński w swoim exposé z połowy 2006 roku stosunkom polsko-niemieckim nie poświęcił ani słowa. Zob. tekst na stronie <http://www.pis.org.pl/article.php?id=4591> [dostęp: 20.09.2013].

⁵⁴ Do kwestii międzynarodowych nakładających się na stosunki polsko-niemieckie zaliczyć można: bezpieczeństwo energetyczne, priorytety w polityce wschodniej UE, modyfikację podstaw traktatowych UE, relacje transatlantyczne (zbyt uległość wobec USA) i tarczę antyrakietową oraz relacje z Rosją. Zob. M. STOLARCZYK: *Stosunki polsko-niemieckie w latach 1998–2009 (wybrane aspekty polsko-niemieckiej współpracy)*. W: *Stosunki Polski z sąsiadami w pierwszej dekadzie XXI wieku*. Red. M. STOLARCZYK. Katowice 2011, s. 33.

polityki było wielokrotne odwołanie przez Lecha Kaczyńskiego⁵⁵ szczytu Trójkąta Weimarskiego. Analiza wielu działań podejmowanych przez rząd PiS wskazuje, że w miarę pogłębiania się sporów na arenie krajowej i perturbacji w rządzeniu pod koniec 2006 roku zaczęto stopniowo i ewolucyjnie, aczkolwiek nie bez oporów, zmieniać dotychczasową strategię w polityce względem Niemiec. Dostrzegalne były sygnały świadczące o poprawie bilateralnych stosunków polsko-niemieckich. Analitycy są zgodni, że polska strona stwierdziła, że nie opłaca się kontynuować dotychczasowej strategii walki, bowiem jest ona niekorzystna w wielu aspektach. Również strona niemiecka starała się dążyć do porozumienia, dostrzegając w Polsce istotnego partnera do rozmów w kontekście polityki europejskiej. Sumując, Jarosław Kaczyński, oddając władzę w 2007 roku Platformie Obywatelskiej, pozostawił jej liderom niełatwe zadanie odbudowania nadszarpniętych relacji polsko-niemieckich. W tym kontekście warto jednak zaznaczyć, że choć strategia polityki zagranicznej w odniesieniu do Niemiec obrana przez lidera Prawa i Sprawiedliwości była nieskuteczna i szkodliwa, to jednak klucz do rozwiązania problemów i wielu kontrowersji, które się w tym okresie uwypukliły, znajdował się nie tylko w rękach polskich, lecz także niemieckich elit⁵⁶.

W zakresie polskiej polityki europejskiej pierwszych trzech, czterech rządów mniejszościowych po 1997 roku trzeba wyraźnie podkreślić stabilizację i kontynuację tej polityki pomimo braku trwałego oparcia w parlamencie, jakkolwiek akcenty w różnych okresach były inaczej rozkładane. To właśnie rządowi Jerzego Buzka i Leszka Millera udało się uzyskać korzystne warunki integracji z UE, zaś kolejne rządy Marka Belki i Kazimierza Marcinkiewicza pomyślnie sfinalizowały rozmowy poświęcone udziałowi Polski w wydatkach i przychodach budżetowych UE na lata 2007–2013, dzięki czemu właśnie Rzeczpospolita Polska stała się największym beneficjentem tego porozumienia, gwarantując sobie blisko 91 mld EUR ze wspólnej kasy unijnej⁵⁷. Ostatecznie dopiero przejście sterów rządu przez Jarosława Kaczyńskiego przypieczętowało zmianę kursu w polityce europejskiej. Jej symbolem stała się odmowa ratyfikacji traktatu konstytucyjnego, co wynikało z poglądów prezydenta i programów wyborczych partii rządzących. W tym okresie

⁵⁵ Trzeba zaznaczyć, że realizowana przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego polityka była wyraźnie inspirowana działaniami jego brata Jarosława Kaczyńskiego, stąd jakkolwiek decyzja Lecha Kaczyńskiego może być traktowana jako integralna część polityki rządu w tym okresie.

⁵⁶ Ibidem, s. 39–40.

⁵⁷ T. KOZIEŁŁO: *Międzynarodowa rola Polski...*, s. 54. Por. z opracowaniem M. MUSIAŁ-KARG: *Polska polityka europejska w latach 2005–2007*. W: *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*. Red. R. PODGÓRZAŃSKA. Toruń 2009, s. 204 i nast.; R. KUŹNIAR: *Polityka zagraniczna...*, s. 294–295.

szczególnie uwidoczniły się pułapki walki o silną pozycję Polski. Ówczesni kreatorzy polityki zagranicznej, odrzucając projekt traktatu, krytykowali zwłaszcza skonstruowany system podejmowania decyzji i domagali się wzmocnienia procedury blokowania decyzji (tzw. mechanizm z Joaniny). Dzięki wysiłkom dyplomatycznym Niemiec i Francji w czerwcu 2007 roku opracowano konsensus i nowy traktat w zasadzie powtarzał większość zapisów traktatu konstytucyjnego. Nicejski system ważenia głosów w Radzie UE utrzymywał się w mocy do 2014 roku (w niektórych przypadkach do 2017 roku), potwierdzono również inne kwestie, o które walczyła strona polska (np. odstąpienie od formalnego ustanowienia stanowiska ministra spraw zagranicznych UE). Ostatecznie, już po wyborach 2007 roku prezydent Lech Kaczyński podpisał traktat lizboński, kończąc tym samym zaistniały i szkodliwy impas⁵⁸.

Polityka wschodnia Polski w okresie działania rządów mniejszościowych powstających po 1997 roku dowodziła braku spójnej wizji. Stosunki z Rosją po wstąpieniu do NATO i w trakcie przygotowań do akcesji w UE znajdowały się w fazie permanentnej nieufności, a po samych wyborach w 2005 roku weszły wręcz, jak to określił Roman Kuźniar, w „stadium bezradności”. Polscy sternicy polityki zagranicznej nie byli w stanie przełamać całkowicie negatywnej polityki Rosji wobec Polski, która zmierzała konsekwentnie do zamrożenia stosunków dwustronnych oraz neutralizacji jej poczynań w Europie Wschodniej⁵⁹. Jedynym pozytywnym akcentem był sukces Polski, a szczególnie samego Aleksandra Kwaśniewskiego, w 2004 roku w trakcie tzw. pomarańczowej rewolucji na Ukrainie. Niestety, jak to zwykle bywa w przypadku zrywów o charakterze rewolucyjnym, ostateczne ich efekty można ocenić dopiero po jakimś czasie. Perspektywa czasu pozwala już teraz stwierdzić, że nadzieje, jakie wiązano z pomarańczową rewolucją, a zwłaszcza plany polskiej polityki zagranicznej, musiały zostać znacząco zweryfikowane, a polsko-ukraińskie relacje wróciły na dawne tory. W przypadku Białorusi obserwowano stałe zawężanie się pola manewru oraz coraz większy deficyt instrumentów umożliwiających skuteczne reagowanie na dążenie władz białoruskich do zantagonizowania stosunków dwustronnych⁶⁰.

⁵⁸ O szczegółach negocjacji zob. szerzej M. MUSIAŁ-KARG: *Polska polityka europejska...*, s. 212–213.

⁵⁹ R. KUŹNIAR: *Polityka zagraniczna...*, s. 320.

⁶⁰ Ibidem, s. 327–332.

Podsumowanie

Przedstawione przykłady i syntetyczna z uwagi na ramy opracowania charakterystyka elementów polskiej polityki zagranicznej rządów mniejszościowych występujących w Polsce po 1989 roku uprawniają do wysunięcia następujących wniosków:

1. Partie polityczne, które wchodziły do rządu i są odpowiedzialne za politykę zagraniczną podlegają znacznie większej liczbie czynników na nie oddziałujących (wewnętrznych i zewnętrznych) i tym samym nie mogą sobie pozwolić, tak jak partie opozycyjne, na ideologiczną pryncypialność w formułowaniu stanowisk w kwestii polityki zagranicznej⁶¹. Można było obserwować, że za każdym razem, po wyborach, najbardziej skrajne stanowiska poszczególnych partii były łagodzone. Przykładem niech będzie stanowisko PiS — w czasie sprawowania rządów partia ostatecznie zaakceptowała Traktat konstytucyjny, jednak gdy zajmowała ławy opozycji, bezpardonowo go krytykowała.
2. Proces rządzenia wymusza na każdej partii w mniejszym lub większym stopniu konieczność zapewnienia ciągłości polityki państwa, która w tym momencie staje się, chcąc niechcąc, polityką partii. Przyczynami takiego stanu rzeczy są nie tylko dotychczasowe decyzje, zobowiązania i uwarunkowania instytucjonalne, lecz także potrzeba budowania długookresowej strategii, bez której osiągnięcie celów w polityce zagranicznej stałoby się po prostu niemożliwe. W praktyce rządzące partie polityczne uzyskują jedynie możliwość drobnej korekty istniejącej polityki zagranicznej państwa i muszą rezygnować ze swoich radykalnych postulatów. Dodatkowym czynnikiem ograniczającym zdecydowane zmiany jest względna stabilizacja personelu dyplomatycznego, który ze swej natury i potrzeb profesjonalizacji cechuje się trwałością.
3. Najczęściej pojawienie się w Polsce rządu mniejszościowego nie wpływało na osłabienie dyplomacji danego państwa (rządy: J. Buzka, L. Millera, K. Marcinkiewicza), a czasami nawet istnienie takiego rządu nie przeszkadzało w podejmowaniu twórczych inicjatyw na arenie międzynarodowej (np. pomarańczowa rewolucja na Ukrainie za rządów M. Belki⁶²).
4. Nie można również, w świetle polskich doświadczeń, potwierdzić tezy o tym, że istnienie rządu mniejszościowego wpływa negatywnie na part-

⁶¹ K. ZUBA: *Rola ideologii i partii politycznych...*, s. 202–203.

⁶² Należy zaznaczyć, że kluczową rolę po polskiej stronie odegrał wtedy prezydent Aleksander Kwaśniewski współdziałający ściśle z polską dyplomacją, który dzięki zażyłości z prezydentem Kuczmą, wyczuciu sytuacji i osobistej zręczności, pomógł Ukraincom bezpiecznie wyjść z najcięższego kryzysu od momentu uzyskania niepodległości. Zob. R. KUŹNIAR: *Polityka zagraniczna...*, s. 327 i nast.

- nerów zagranicznych danego kraju, którzy nie widzą w nim solidnego, wiarygodnego, a przede wszystkim perspektywicznego partnera do rozmów i ustaleń w bilateralnych i multilateralnych stosunkach.
5. Znacznie istotniejszą determinantą polskiej polityki zagranicznej okazało się osiągnięcie głównych celów tej polityki wytyczonych na początku transformacji ustrojowej, a nie samo istnienie rządu mniejszościowego. Do momentu ich osiągnięcia pojawienie się rządu o takim statusie nie wpływało praktycznie w ogóle na kształt realizowanej polityki. Zmiana nastąpiła dopiero po wejściu do NATO, a zwłaszcza UE, co nałożyło się także na istotne zmiany w sytuacji międzynarodowej (walka z terroryzmem, budowanie nowej tożsamości UE, kwestie bezpieczeństwa energetycznego).
 6. W okresie 2005–2007 istniejące rządy mniejszościowe prowadziły niekorzystną, konfrontacyjną politykę zagraniczną, opartą na historycznej pamięci urazów wobec sąsiadów i sojuszników, co zdecydowanie źle służyło interesom państwa. W tym czasie potwierdziła się zasada, według której w zakresie określania i realizowania polityki zagranicznej ideologia, którą wykorzystuje partia, nie staje się podstawą tożsamości i systemu wartości partii politycznych, lecz instrumentalną strategią zwiększania ich wpływów wyborczych. Tym samym należy podkreślić, że ideologia leżąca u źródeł decyzji w polityce zagranicznej była jedynie elementem dyskursu politycznego, a nie rzeczywistych i trwałych działań politycznych.
 7. Wreszcie, w okresie po 1989 roku, ewoluujące środowisko międzynarodowe w dość znikomym stopniu miało wpływ na powstanie, funkcjonowanie i upadek polskich rządów mniejszościowych. Trwałość tego typu rządów nie zależała od wydarzeń na arenie międzynarodowej, lecz determinowana była głównie sytuacją wewnętrzną, jakkolwiek szczegółowa analiza tego problemu wymaga dalszych pogłębionych studiów.